

Sozialreformen in Frankreich und Deutschland: gleiche Herausforderungen - unterschiedliche Antworten?

Neumann, Wolfgang; Veil, Mechthild

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Neumann, W., & Veil, M. (2004). *Sozialreformen in Frankreich und Deutschland: gleiche Herausforderungen - unterschiedliche Antworten?* (Aktuelle Frankreich-Analysen, 20). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:boa-bsz3046765001>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Sozialreformen in Frankreich und Deutschland

**Gleiche Herausforderungen – unterschiedliche
Antworten?**

**Wolfgang Neumann
Mechthild Veil**

**Rentenreform – Gleichheit in der
Verschlechterung**

**Gesundheitsreform – die Kosten
sind nicht beherrschbar**

**Arbeitsmarktreform – „Fördern
und Fordern“ à la française**

Wolfgang Neumann / Mechthild Veil

Sozialreformen in Frankreich und Deutschland: Gleiche Herausforderungen – unterschiedliche Antworten?

1. Deutschland und Frankreich vor gleichen Herausforderungen

Die Auseinandersetzungen um die „Agenda 2010“ und ihr französisches Gegenstück, die Politik des „pacte social“ der Regierung Raffarin, haben gezeigt: Deutschland und Frankreich stehen im europäischen Vergleich ganz offensichtlich unter einem besonderen Druck, eine sozialstaatliche Politik neu zu gestalten, die in bemerkenswerter Weise die beiden Länder bis weit in die 1990er Jahre geprägt hat. Als ebenso verlässlicher wie unerlässlicher Garant gesellschaftlichen Zusammenhalts und Fortschritts war der soziale Wohlfahrtsstaat und vor allem sein institutioneller Kern, die „sécurité sociale“ in Frankreich und die gesetzlichen Sozialversicherungen in Deutschland, ein Eckpfeiler in beiden Gesellschaften. Die schrittweise Ausdehnung des „Sozialen“ auf nahezu alle Bereiche hatte geradezu ein die Epoche prägendes Gewicht. Die Vorstellung einer politisch garantierten, umfassenden sozialen Sicherung hat in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts einen „meteorhaften Aufstieg aus dem Nichts zu einem der Grundrechte der Menschen“ vollzogen – so der Nestor der deutschen Sozialstaatsforschung Franz Xaver Kaufmann.

Diese ständig erweiterte Einbindung von Gruppen und Individuen in ebenfalls wachsende soziale Leistungssysteme ist offensichtlich an ihr Ende gelangt, mehr noch: Eine grundlegende Umkehr scheint erforderlich, denn die demografischen, ökonomischen und finanziellen Herausforderungen an die sozialen Sicherungssysteme haben diesseits und jenseits des Rheins ganz

unzweifelhaft eine neue Qualität erlangt. Da sind zum einen die demografischen Herausforderungen, die vor allem mittel- und langfristig wirksam werden. Ab 2030 wird etwa ein Drittel der Bevölkerung in unseren beiden Ländern 60 Jahre und älter sein (heute ca. ein Fünftel). Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland wird sogar bereits 2010 einsetzen und je nach Erwerbsquote und Zuwanderungssaldo mehr oder weniger schnell voran schreiten. Auch wenn diese Entwicklungen mit Blick auf die soziale Sicherung durchaus differenziert gesehen werden muss – ein Ansteigen der im europäischen Vergleich niedrigen Erwerbsquoten in beiden Ländern ergäbe mittelfristig ein weniger dramatisches Bild –, wird der Alterungsprozess dennoch die Rahmenbedingungen nachhaltig verändern.

Zum anderen stehen bereits heute die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland und Frankreich – vor allem Rente und Gesundheit, die allein 70% der gesamten Sozialausgaben umfassen – kurzfristig vor finanziellen Problemen: das laufende Defizit der „sécurité sociale“ in Frankreich beträgt derzeit allein in der Krankenversicherung knapp 14 Milliarden Euro – das Defizit der Sozialversicherungen in Deutschland ist ebenfalls von einem zweistelligen Milliardenbetrag nicht weit entfernt. Und dies vor dem Hintergrund ökonomischer Herausforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit unter Globalisierungsbedingungen, die kompatibel gehalten werden sollen mit einem vergleichsweise hohen sozialen Sicherungs-

1 Beide gehören zum so genannten „Bismarck-Modell“, d.h. einem sozialen Sicherungssystem, das sich vor allem durch das Versicherungsprinzip, Umlageverfahren und der Beitragsfinanzierung aus Arbeitseinkommen von anderen „Welten der Sozialsysteme“ unterscheidet. Vgl. dazu im einzelnen den Beitrag von Bruno Palier in: Wolfgang Neumann (Hrsg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland, Wiesbaden 2004, S. 23-46

2 Vgl. dazu Wolfgang Neumann: Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt: ein Vergleich der Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik in Frankreich und Deutschland, in: Ders. (Hrsg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Wiesbaden 2004, S. 119 ff.

niveau in beiden Ländern.

Ein zentrales Problem liegt aber vor allem in der der spezifischen organisatorischen Ausgestaltung des Sozialstaats in Frankreich und Deutschland selbst. Auch wenn die Architektur der Sozialsysteme in beiden Ländern durchaus einige Unterschiede aufzeigt, sind doch die Gemeinsamkeiten stärker, weshalb beide Länder zu Recht bei internationalen Vergleichen dem gleichen Typus zugeordnet werden.¹ Sie haben gemeinsam, dass ihre Sozialsysteme und der soziale Schutz abhängig sind von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, und zwar weitaus stärker als in steuerfinanzierten Systemen.

Die strukturelle Koppelung von Arbeitseinkommen, Beitragsfinanzierung und sozialer Sicherheit bedeutet konkret: Hohe und dauerhafte Arbeitslosigkeit wie in Frankreich und Deutschland mit einer Quote von 9-10 % schlagen unmittelbar auf die Sozialsysteme durch; unabhängig davon, wie sich Einkommen, die nicht aus sozialversicherungspflichtiger Arbeit stammen und die gesamtwirtschaftliche Produktivität entwickeln. Noch gravierender für die Finanzierung der Systeme ist die permanente Abnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – offensichtlich ein unaufhaltsamer Trend auf den Arbeitsmärkten. Von 38 Mio. Erwerbstätigen in Deutschland sind gerade noch 26,5 Mio. sozialversicherungspflichtig, von denen wiederum 4,3 Mio. Teilzeitbeschäftigte sind. Mittlerweile stehen rund 22 Mio. sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten etwa 22 Mio. ausgezahlte Renten in der Bundesrepublik Deutschland

gegenüber. Eine vergleichbare Erosion des Arbeitsmarktes und der damit verbundenen Basis der Finanzierung sozialer Sicherheit kennzeichnet auch die Situation in Frankreich.² Das Verhältnis Beitragszahler zu Rentner verschlechtert sich und zwar (vorläufig noch) unabhängig von demographischen Entwicklungen und auch ungeachtet der Tatsache, dass in beiden Ländern die Zahl der Erwerbspersonen insgesamt gestiegen ist. Deutschland und Frankreich gehören zu einem Typus von Sozialstaat, bei dem die Probleme sozialer Sicherung nicht zuletzt durch die organisatorische und institutionelle Architektur beitragsfinanzierter Systeme mit erzeugt werden.

Angesichts dieser Tatsache hat eine deutsch-französische Analyse einen wichtigen Stellenwert, weil vergleichbare Strukturprobleme und mögliche Antworten darauf der beiden größten EU Staaten von erheblicher Bedeutung für die Positionierung Europas sind. Der Vergleich zweier so ähnlicher Sozialsysteme ist aber auch deswegen von besonderem Interesse, weil aufgrund der gemeinsamen Strukturmerkmale ähnliche Reformpolitiken zu erwarten sind: Dies war lange Zeit der Fall, aber in jüngster Zeit scheint sich eine Veränderung abzuzeichnen. Entwickeln sich die Reformwege in beiden Ländern zunehmend in unterschiedliche Richtungen? Welche Bedeutung hat das für die zukünftige Entwicklung dieses Typus von Sozialstaat? Ein Blick auf ein vergleichbares System mit gleichen Herausforderungen, aber zumindest partiell anderen Perspektiven, kann dabei lehrreicher sein als das Verharren in sterilen

2. Rentenreform – Gleichheit in der Verschlechterung

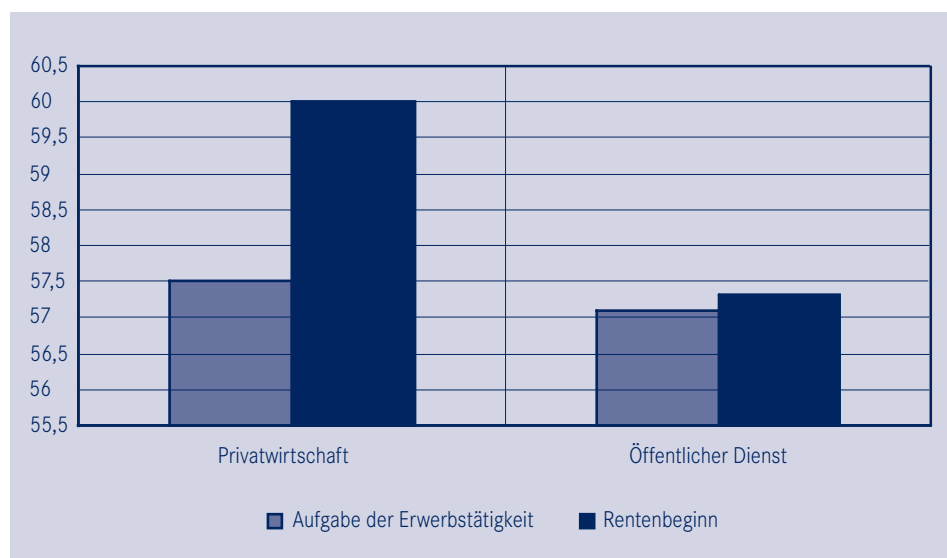
In Deutschland und Frankreich beschleunigt sich der Rhythmus einander ablösender Rentenreformen, die einer schwindenden Finanzierungsbasis hinterherhecheln. Zu nennen sind in Frankreich die Reformen von 1993, 1996 und die sog. Raffarin-Reform 2003 um die es hier geht; in Deutschland die Reformen 1992, 1996 und die „Riester-Reform“ 2001. Kristallisationspunkte sind die Heraufsetzung der Altersgrenzen, die Verlängerung der Versicherungszeiten bei gleichzeitiger Senkung des allgemeinen Rentenniveaus. In beiden Ländern wurden

die Reformprozesse von politisch einflussreichen Renten-Kommissionen begleitet, die zur Diversifizierung der politischen Verantwortung beitragen sollten und auf die sich Politiker immer wieder bezogen. In Deutschland war dies die „Rürup-Kommission“, benannt nach dem Finanzexperten und Vorsitzendem des Sozialbeirates, Bert Rürup, in Frankreich der „Conseil d`Orientation des Retraites“ (COR), ein Expertenteam, zusammengesetzt aus Vertretern der Wissenschaft, Politik und den Sozialpartnern.

3 Zur Darstellung des französischen Rentensystem im Vergleich zum deutschen siehe auch Mechthild Veil: Alterssicherung von Frauen in Deutschland und Frankreich, Berlin 2002

Quelle: Conseil d'orientation des retraites (2003): Fiches pour l'information et le débat, Paris, S. 21-22

Durchschnittliches Alter bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit und bei Rentenbeginn für die Geburtsjahrgänge 1932 - 1936 in Frankreich



Mit diesem Vergleich hören die Gemeinsamkeiten auch schon auf. Der Akzent der französischen Reform lag, neben der Regulierung der Ausgabenentwicklung, vornehmlich auf einer Angleichung der Alterssicherung im öffentlichen Dienst an die wesentlich schlechteren Bedingungen in der Privatwirtschaft. Mit dem Schlagwort der Gleichbehandlung (équité) konnte die Raffarin Regierung 2003 durchsetzen, was einer ebenfalls konservativen Regierung 1995 nicht gelang (und zum Rücktritt des damaligen Ministerpräsidenten Juppé führte) und was Jospin in seiner Amtszeit (1997 – 2002) nicht anzupacken wagte: Die seit 1993 eingeleiteten Sparprogramme auf die Beamten und Angestellten im öffentlichen Sektor zu übertragen. Eine „Besserstellung“ der Beamten liegt z.B. in dem früheren Rentenbeginn, was nicht automatisch heißt, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auch kürzer arbeiten, wie aus dem Schaubild zu ersehen ist.

Zum besseren Verständnis der Reform 2003 sei kurz erwähnt, dass sich das französische Rentensystem vom deutschen in zwei wesentlichen Merkmalen unterscheidet³: 1. Die gesetzliche und obligatorische Rentenversicherung für die Beschäftigten in der Privatwirtschaft besteht aus zwei Stufen: einer beitragsfinanzierten Grundsicherung mit einer Mindestsicherung, (diese Rentenkasse wird vom Staat „regiert“); und einer ebenfalls obligatorischen und über Beiträge finanzierten beruflichen Alterssicherung, (diese Kassen verwalten die Sozialpartner). Rund 70% der Renten-

höhe entstammen der Grundsicherung, 30% den obligatorischen Zusatzkassen. 2. Die Trennung zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung für die Privatwirtschaft und der des öffentlichen Dienstes. Letztere gewährt ein wesentlich höheres Rentenniveau, weil es bis zur Reform 2003 von Sparmaßnahmen verschont geblieben ist.

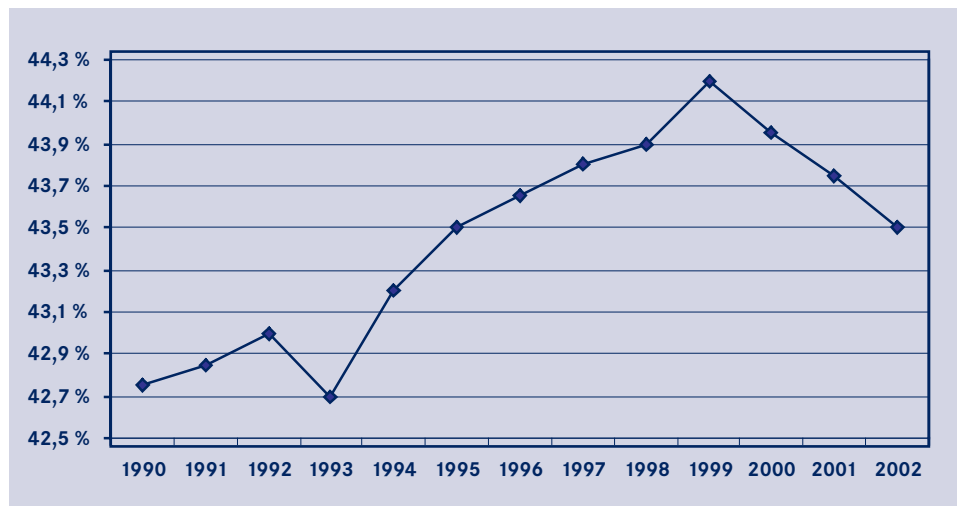
Das Schaubild zeigt die steigenden Rentenausgaben, die eine Reform notwendig machen. Der Ausgabenrückgang seit 1999 ist auf die Auswirkungen drastischer Sparmaßnahmen der Reform 1993 zurück zu führen, die langfristig wirken.

Der Schwerpunkt der Reform 2003 lag, wie gesagt, auf dem öffentlichen Dienst: Verlängerung der Versicherungszeit von 37,5 Versicherungsjahren auf 40 in Angleichung an die Bedingungen in der Privatwirtschaft, für eine Rente ohne Abschläge. Auf diese einschneidende und schmerzliche Maßnahme folgt in einer 2. Stufe eine weitere Erhöhung auf 42 Versicherungsjahre ab 2008, von der auch die Beschäftigten in der Privatwirtschaft betroffen sein werden. Verbunden ist diese Regelung mit einer Einführung von Rentenabschlägen bei weniger als 40 Versicherungsjahren im öffentlichen Dienst. Eine positive Neuregelung betrifft die Väter im öffentlichen Dienst: für sie gelten erstmalig die Kindererziehungszeiten, die vorher nur Frauen gewährt wurden.

In der Privatwirtschaft hingegen werden die bereits im Jahr 2003 eingeführten Sparmaßnahmen fortgesetzt. Zu nennen ist die Umstellung der Rentenberechnung von

Quelle: Conseil d'orientation des retraites (COR) (2004): Retraites: les réformes en France et à l'étranger, le droit à l'information, Deuxième rapport, S. 7

Anteil der Rentenausgaben an den Sozialausgaben insgesamt, 1990 - 2002 in Frankreich



der Lohn- auf die Preisindexierung. Abgeschwächt wiederum werden frühere Rentenminderungen, durch die Erhöhung der Mindestrente für Geringverdiener (mit dem gesetzlichen Mindestlohn SMIC). Dieser soziale Ausgleich, der eine Absicherung nach unten darstellt, und im Gegensatz zur deutschen Rentenreform 2001 einen freien Fall der Renten nach unten verhindern soll, kam durch Interventionen der Gewerkschaften zustande, ebenso wie die Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenbeginns für Langzeitversicherte.

Die vorrangigen Ziele der Reform zeigen, dass mit dieser Reform keine Neuorientierung erfolgte. Die Reform knüpfte an vorherige Sparprogramme an, führt diese fort und überträgt sie, wenn auch abgeschwächt, auf den öffentlichen Dienst.

3. Familienpolitik: Der Staat soll es richten

Französische Familienpolitik übt eine große Ausstrahlungskraft auf andere europäische Länder und insbesondere auch auf Deutschland aus. Denn Frankreich weist eine lange Tradition institutionalisierter Familienpolitik auf, die im Unterschied zur (west-) deutschen Entwicklung bemüht ist, mit dem gesellschaftlichen Wandel Schritt zu halten. In dem Maße, wie die Berufstätigkeit von Frauen seit den 1970er Jahren beständig zunimmt, werden Einrichtungen zur Kinderbetreuung (Krippen) ausgebaut. So haben es Französinnen leichter als Frauen in Deutschland, Beruf und Kinder zu vereinbaren. Weil erwerbstätige Eltern stärker als hierzulande auf staatliche Unterstützung zählen können, brauchen sie private Netze nicht überzustapazieren. Die Attraktivität französischer Familienpolitik liegt in den zugrunde liegenden Leitideen und Orientierungen.

Leitideen: Mehr Divergenzen als Konvergenzen

In Frankreich ist Familienpolitik eine Angelegenheit des Staates (une affaire d'Etat) (Schultheis 1988), und zwar eines laizistischen Staates, der sich neutral gegenüber Religionen verhält. Hierin liegt die wesentliche Differenz zur Familienpolitik in Deutschland. Die französische Gesellschaft hat sich im Laufe ihrer republikanischen Geschichte darauf geeinigt, religiösen Orientierungen in öffentlich unterstützter Familienpolitik keinen Platz zu gewähren. Vielmehr gilt der Staat als Repräsentant der volonté générale, der idealtypisch die Interessen der citoyen-

4 Vgl. insgesamt dazu Jeanne Fagnani: Schwes-tern oder entfernte Kusinen? Deutsche und französische Familienpolitik im Vergleich, in: Wolfgang Neumann (Hrsg.): Welche Zukunft für den Sozial-staat?, Wiesbaden 2004, S. 181-204

ens zu vertreten habe, gegenüber der nur partikularen Interessensvertretung seitens der Kirche oder auch der Betriebe. Dieser gesellschaftliche Konsens kommt z.B. in den jährlichen Umfragen des Meinungsforschungsinstituts Crédoc zum Ausdruck. Auf die Frage, was Eltern von Familienpolitik erwarten, antworten Franzosen und Französinnen: Interventionen des Staates, um den Alltag berufstätiger Eltern zu erleichtern. Der Staat solle sich um eine qualitativ anspruchsvolle Kinderbetreuung kümmern, dafür zahlen sie Steuern. Dieses Austausch-verhältnis gilt als Bestandteil einer sozialen Demokratie und hat eine lange Tradition.

Im Unterschied zu Deutschland gilt französische Familienpolitik als Bestandteil einer Sozialversicherungspolitik⁴. Familienleistungen sind Versicherungsleistungen, was sich organisatorisch in den Familienkassen ausdrückt. Mit Gründung der modernen Sozialversicherungen schuf de Gaulle 1946 eine nationale Familienkasse (CNAF) als einen autonomen Zweig der Sozialversicherungen mit regionalen Unterkassen (CAF), die die Familienleistungen bündeln und auszahlen. Die Kasse wird überwiegend durch Beiträge der Arbeitgeber und über eine Sozialsteuer (CSG) finanziert. Die französische Familienwissenschaftlerin Jeanne Fagnani hat darauf hingewiesen, dass sich Familienpolitik auf bestimmte Lebensphasen, und zwar auf die Kleinkindphase, konzentriert und die Betreuung älterer Menschen vernachlässige, weshalb es, anders als in Deutschland, keine Pflegeversicherung gibt. Die über 14.000 Toten während des Hitzesommers 2003 sind ein trauriger Beweis für diese Versorgungslücke.

Divergenzen finden wir auch in den familienpolitischen Leitbildern. Das ältere, natalistisch orientierte Leitbild ist das der kinderreichen Familien, die es zu unterstützen gelte. Das neuere, stärker dem Gender-Aspekt verpflichtete, fokussiert die erwerbstätige Mutter bzw. erwerbstätige Eltern. Aus diesem Grunde fördert eine Vielzahl familienpolitischer Leistungen die Geburt des dritten Kindes – „Politik des dritten Kindes“ genannt –, andere Leistungen wiederum zielen auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ab. Diese Richtung wurde vor allem mit dem Regierungsantritt von François Mitterrand 1981 unter dem Druck der Frauenbewegung ausgebaut.

Finanzierung

Obwohl Familienpolitik in Frankreich einen gesellschaftlich hohen Stellenwert innehat, liegen die finanziellen Aufwendungen nur noch im europäischen Mittelmaß (Eurostat 2003) und inzwischen auch auf gleicher Höhe wie in Deutschland. Während in Deutschland Kindergeld und steuerliche Kinderfreibeträge durch Interventionen des Bundesverfassungsgerichts seit 1995 stark angehoben worden sind, was zu einem Anstieg der Familienausgaben von 1994 bis 1999 um 10,8 % pro Jahr (bezogen auf die Kaufkraft) geführt hat, lag der Anstieg in Frankreich im gleichen Zeitraum nur bei jährlich 2,4 %. Seit der Kodifizierung des Familienrechts im Jahre 1939 (Code de la famille) zahlt der französische Staat – in der Logik der Politik des 3. Kindes – für das erste Kind kein Kindergeld. Der Vorbildcharakter französischer Familienpolitik liegt demnach nicht mehr in der Höhe der Ausgaben, sondern in der Ausgabenstruktur: In Deutschland überwiegen die nicht zweckgebundenen Geldleistungen an Familien und in Frankreich zweckgebundene monetäre Leistungen für die Kinderbetreuung, z. B. für Tagesmütter oder als Dienstleistungsschecks (chèque emploi-service) und in Infrastrukturmaßnahmen. In Deutschland bestehen rund 70 % der Familienleistungen in Geldleistungen und gut 29 % in Dienstleistungen, während in Frankreich 54 % der Familienleistungen aus Geldleistungen und 45 % aus Dienstleistungen bestehen (OECD Social Issues; www.oecd.org).

Öffentlich geförderte Kinderbetreuung

Insgesamt nehmen sieben von zehn Kindern im Alter von unter drei Jahren eine staatlich subventionierte Betreuungsform, privat oder öffentlich, wahr. Zu nennen sind zunächst die Kinderkrippen.

Krippenplätze

Der französische Staat fördert ganz unterschiedliche Betreuungsformen, um Eltern Wahlmöglichkeiten zwischen öffentlichen

5 Da die Vorschulen Bestandteil des nationalen Schulsystems sind, werden sie hier nicht weiter betrachtet.

6 In Frankreich sind nur rund 50% der Haushalte einkommenssteuerpflichtig.

7 Nur die Betreuung durch staatlich registrierte und sozialversicherungspflichtige Tagesmütter wird subventioniert.

Krippen und Vorschulen (*écoles maternelles*) und privaten Betreuungsformen zu bieten.⁵

Die Krippen sind Einrichtungen der Kommunen für Kinder von sechs Monaten bis unter drei Jahren. Sie bieten Teilzeit- und Vollzeitbetreuung an. Ein Rechtsanspruch besteht nicht. Die Kosten, je nach Kommune unterschiedlich hoch und gestaffelt nach dem Einkommen der Eltern, belaufen sich auf monatlich 250 – 300 Euro. Rund 33% der Kinder in dieser Altersgruppe werden in Krippen betreut (in Deutschland 10%).

Staatlich subventionierte private Kinderbetreuung

Familien können auch staatliche Unterstützung für „individuelle“ private Betreuungsformen erhalten. Die wichtigsten Leistungen sind:

- *Beihilfe zur häuslichen Kinderbetreuung durch ein Kindermädchen (AGED)*, sie deckt einen Teil der Sozialabgaben für die Betreuungsperson durch Steuervergünstigungen ab. Das ist günstig für Familien in den höheren Einkommensgruppen (z.B. den leitenden Angestellten).⁶ Die AGED wird nur von rund 2% der Haushalte in Anspruch genommen.
- *Beihilfe zur Beschäftigung einer staatlich anerkannten Tagesmutter (AFEAMA)*⁷ im Haushalt der Tagesmutter, sogenannte Familienkrippen. Anspruchsberechtigt sind berufstätige Eltern mit Kindern bis zu sechs Jahren. Der Staat zahlt, je nach Haushaltseinkommen, eine pauschalisierte Beihilfe und kümmert sich um die Professionalisierung der Tagesmütter. Diese Beihilfe hat großen Erfolg. 2002 haben 29% der Eltern davon Gebrauch gemacht. Während beide Betreuungshilfen die Erwerbsmöglichkeiten der Frauen erleichtern, fördert das
- *Erziehungsgeld (APE)* den (vorübergehenden) Berufsausstieg oder die Arbeitszeitreduzierung von Frauen. Das Erziehungsgeld gilt nur ab dem zweiten Kind für maximal drei Jahre. Es beträgt monatlich knapp 470 Euro (2000) und ist interessant für Frauen mit niedrigem Einkommen oder auch für arbeitslose Frauen. Das Mitte der 1980er Jahre geschaffene Erziehungsgeld hat

zur Diversifizierung der Angebote in der Kleinkindbetreuung beigetragen und die Wahlfreiheit für Eltern in Richtung beruflichem Ausstieg vergrößert. Erziehungsgeld haben 2002 rund 38% der Erziehenden in Anspruch genommen.

• *Vaterurlaub*

Seit dem 1. Januar 2002 haben Väter Anspruch auf einen 14tägigen Vaterurlaub mit einem Vaterurlaubsgeld, das dem Mutterschaftsgeld entspricht. Der Arbeitgeber kann auch das volle Gehalt weiter zahlen, was häufig im Öffentlichen Dienst geschieht. Die Inanspruchnahme dieser Freistellungsregelung ist höher als erwartet und bedeutet eine kulturelle Wende im Konzept Vaterschaft. Allerdings zeigen neuere Tendenzen, dass insbesondere leitende Angestellte, aber auch andere Arbeitnehmer von ihren Arbeitgebern unter Druck gesetzt werden, auf ihren Rechtsanspruch auf Freistellung zu verzichten.

Neue Akzente der Raffarin-Regierung

Die neue familienpolitische Wende der Regierung Raffarin im Jahre 2004 bezieht sich auf:

- Mehr Transparenz in der Vielfalt an Betreuungsbeihilfen: Die Beihilfen zur Kinderbetreuung und auch das Erziehungsgeld (APE) wurden durch eine einzige, dem sog. Kleinkinder-Betreuungsgeld (PAGE) abgelöst. Das Kleinkinder-Betreuungsgeld gilt nicht mehr für Haushalte mit höheren Einkommen. Ab einem monatlichen Einkommen von 4.575 Euro wird der Sockelbetrag der PAGE nicht mehr ausgezahlt. Damit werden erstmalig universelle Ansprüche der Förderung von Kindern aufgegeben und die Ressourcen zielorientiert eingesetzt.
- Das Erziehungsgeld soll zukünftig bereits ab dem ersten und nicht erst ab dem zweiten Kind gezahlt werden, womit sich die geburtenfördernde Ausrichtung der Familienpolitik abschwächt.
- Ein Umdenken findet auch gegenüber der Rolle der Betriebe statt. Zwar will die

Regierung die finanzielle Unterstützung der Kinderkrippen fortsetzen, jedoch auch verstärkt betriebseigene Krippen fördern. Auch das ist ein Novum französischer Familienpolitik.

tierte Männer in Deutschland hat: Indem der Staat die Verantwortung für eine qualitativ anspruchsvolle Kinderbetreuung übernimmt, erleichtert er den Berufsalltag von Eltern und die Erwerbstätigkeit von Müttern.

Die neuen Akzente der konservativen Regierung ändern nichts an der Attraktivität französischer Familienpolitik, die diese für berufsorientierte Frauen und familienorien-

4. Gesundheitsreform – die Kosten sind nicht beherrschbar

Durchaus vergleichbar dem deutschen System ist das französische Gesundheitswesen sehr leistungsstark. Mehr noch: Im so genannten World Health Report 2000 nimmt Frankreich bei einem Vergleich von 191 Staaten den 1. Platz ein!

Dieses System unterliegt aber auch – wiederum sehr vergleichbar der Situation in Deutschland – seit langer Zeit bereits einem hohen Anpassungszwang, der sich in den letzten Jahren zu einem „Reform-Dauerstress“ entwickelt hat. Im Kern sind es zwei miteinander verbundene Probleme, vor die sich das französische System gestellt sieht: zum einen das sich dramatisch entwickelnde Finanzierungsdefizit, zum zweiten eine zunehmend komplexer und undurchschaubar werdende Organisation des Gesundheitssystems; dies betrifft die Struktur des Leistungsangebots, die Entwicklung und adäquate Befriedigung der Leistungsnachfrage und Steuerungsfunktion des Staates.

*Ausgabensteigerung
– dauerhaft
überproportional*

Vor allem die Kostenentwicklung ist offensichtlich aus dem Ruder gelaufen. Die Gesundheitsausgaben sind über einen langjährigen Zeitraum von vierzig Jahren im Durchschnitt immer um mehr als 2 % stärker gewachsen als das BIP. Heute machen die Gesundheitsausgaben 9,8 % des BIP aus, gegenüber 3,5 % in den 1960er Jahren. Noch problematischer ist die Entwicklung der Kassendefizite: Nach einem Bericht der Commission de Compte de la Sécurité Sociale wird sich das Defizit im Jahr 2004 auf ca. 14 Mrd. Euro belaufen; dieses seit mehreren Jahren kumulierte Defizit erreicht mittlerweile die Gesamthöhe von deutlich

Tabelle: Anteil Gesundheitsausgaben am BIP (in %) und Defizit der Krankenversicherung in Mrd. Euro 1999 - 2004 in Frankreich

Quelle : OECD/Commission de Compte

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Anteil BIP in %	9,3	9,3	9,5	9,7	9,8	9,8
Defizit des « Régime général de l'Assurance maladie » (in Mrd. Euro)	1,6	2,1	6,1	10,6	11,5	14,0

8 Vgl. Ingo Bode: Die Regulierung der Gesundheitssysteme in Frankreich und Deutschland. Ähnliche Debatten, aber unterschiedliche Perspektiven, in: Wolfgang Neumann (Hrsg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat?, Wiesbaden 2004, S. 113

mehr als 34 Mrd. Euro. Allein in den Jahren 1999 bis 2003 sind die Gesundheitsausgaben um 26 % gestiegen. Nach einer aktuellen Hochrechnung des Haut Conseil und unter der Annahme eines jährlichen weiteren Wachstums der Gesundheitsausgaben oberhalb des BIP-Anstiegs würde das jährliche Defizit im Jahr 2010 die Höhe von 29 Mrd. (preisbereinigt) und zehn Jahre später sogar 66 Mrd. Euro erreichen.

Eine Analyse der langfristigen Finanzentwicklung und der verschiedensten Ansätze der Kostenbegrenzung durch Einnahmeerhöhungen bzw. Ausgabenbeschränkungen zeigt, dass es bislang nicht möglich war, diese Defizite zu bewältigen. Die mehr als zwanzig Reformen des französischen Gesundheitssystems seit 1976 haben keine nachhaltige Lösung erbracht. Die steigenden Selbstbeteiligungen der Versicherten in der Basisversorgung (ticket modérateur), die sich mittlerweile auf 30–40 % für die Versorgung durch niedergelassene Ärzte, auf 40 % für Analysen und Laboruntersuchungen, für Medikamente auf 35–65 %, für eine stationäre Behandlung (forfait hospitalier) auf 0 bis 20 % belaufen, haben nur zu einer steigenden Bedeutung der Zusatzversicherungen geführt. Sie sind in Frankreich ein „Muss“ für jeden Bürger. Die im internationalen Vergleich außerordentlich hohe Eigenbeteiligung insbesondere im nicht-stationären Bereich hat dazu geführt, dass mittlerweile 90 % aller Franzosen durch – unterschiedlich großzügige – Zusatzverträge abgesichert sind. Etwa zwei Drittel der Zusatzversicherungen werden von ca. 750 genossenschaftlichen Kassen (mutuelles) verwaltet, der Rest entfällt auf gewerbliche Anbieter. Im Komplementärsektor des Sicherungssystems gilt das Solidarprinzip nur sehr eingeschränkt. Die Zusatzkassen konkurrieren miteinander, die Versicherungsverhältnisse sind äußerst ungleich gestaltet, im privatwirtschaftlichen Bereich hängen ihre Konditionen teilweise auch vom Gesundheitszustand der Versicherten ab. Dessen ungeachtet übernehmen die Zusatzkassen einen Großteil der Eigenbeteiligungen – mit steigender Tendenz (...). Ein im Frühjahr 2003 veröffentlichter Regierungsbericht geht allerdings davon aus, dass noch immer 5 % der Bevölkerung aus finanziellen Gründen auf den Abschluss einer Zusatzversicherung verzichten⁸.

Kostenbegrenzung durch neues Finanzierungssystem?

Versuche, durch ein verändertes Finanzierungssystem das Problem zu meistern, sind fehlgeschlagen. Die ursprünglich zu mehr als 90 % über Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanzierte gesetzliche Versicherung ist Anfang der neunziger Jahre nachhaltig verändert worden. So wurde der Arbeitnehmerbeitrag schrittweise fast vollständig in eine steuerähnliche Abgabe (Contribution Sociale Generalisée CSG) überführt, die allerdings auf alle Einkommensarten erhoben wird. Der Steuersatz für Erwerbseinkommen, Kapitaleinkommen und Einkommen aus Vermögen beträgt 7,5 %. Die ebenfalls abgabepflichtigen Einkommensersatzleistungen wie Renten und Pensionen werden ab einer bestimmten Höhe mit 6,2 % besteuert. Diese weitgehende Fiskalisierung der gesetzlichen Krankenversicherung hat zur Folge, dass Arbeitnehmer heute noch einen Restbetrag von 0,75 % ihres Einkommens als „originären“ Krankenversicherungsbeitrag leisten, und Arbeitgeber einen Beitragsatz von 12,8 % auf die Bruttoentgelte entrichten.

Auch die Eindämmung der Kosten durch eine staatlich gesteuerte Ausgabenbegrenzung war bislang erfolglos. Exemplarisch ist die 1996 umgesetzte Gesundheitsreform, die erstmals den Versuch unternahm, durch ein Gesetz jährlich die Zielgrößen für die Ausgaben der gesetzlichen Kassen (Objectif Annuel des Dépenses de l'Assurance Maladie ONDAM) vorzugeben – ein Gesetz, das durch die Einschränkung der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung eine Verfassungsänderung erforderte. Die ursprünglich nicht bindenden Richtzahlen für die Ausgabenentwicklung sollten in den Folgejahren und vor allem mit der Reform 1999/2000 stärker verankert werden. Bei Überschreiten sollten finanzielle Sanktionen erfolgen. Dennoch sind die Vorgaben jährlich bei weitem überschritten worden: so stiegen die Ausgaben im Jahr 2000 um 5,8 % gegenüber den 2,5 %, die im Gesetz verabschiedet wurden. Im ambulanten Bereich betrug die Steigerung sogar 8,1 % gegenüber der Zielvorgabe von 2 % – die Ausgaben für Medikamente stiegen gar um 10,3 %. Kurz: Die Ausgabenentwicklung

9 *Couverture maladie universelle*, ein staatlich garantierter Versicherungsschutz für alle Personen, die sonst nicht krankenversichert wären.

und Finanzierung sind weiterhin ungelöste Problemfelder im französischen Gesundheitssystem.

Parallel zu finanziellen Steuerungsversuchen haben in Frankreich Staat und Krankenkassen eine ganze Reihe von regulatorischen Reformmaßnahmen ergriffen, wie z.B. die Rationalisierung von Leistungsangeboten durch verbindliche Behandlungsrichtlinien. Ferner wurde eine Rationalisierung der Arzneimittelversorgung im Sinne medizinischer Kriterien (*maîtrise médicale*) ebenso wie Rationalisierungen im Krankenhauswesen durch Budgetierung umgesetzt. Dazu gehörte auch die Schließung bzw. Zusammenlegung von Krankenhäusern und eine verbesserte Infrastrukturplanung beim Krankenhausbau. Schließlich spielte die Einführung einer Chipkarte für jeden Patienten, die mit einem Dossier Médical noch ausgebaut werden soll, bei der Kontrolle und Verbesserung im Gesundheitswesen eine nicht unerhebliche Rolle.

Ohne hier weiter auf alle Einzelheiten der zahlreichen Umstellungen und Reformen eingehen zu können, lässt sich doch festhalten, dass im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Einschätzung einer Reformblockade bzw. Reformverzögerung gerade dieser Bereich des französischen Wohlfahrtsstaats Gegenstand zahlreicher Eingriffe war und ist. Aktuellstes Beispiel ist die im Frühsommer 2004 als Gesetzesvorschlag eingebrachte Reform der Regierung Raffarin. Durchaus in der Kontinuität bisheriger Reformen im Gesundheitswesen versucht der mittlerweile verabschiedete Gesetzesentwurf mit einem Mix aus Finanzierungs- und Steuerungselementen das dauerhafte Spannungsfeld zwischen Kostenentwicklung und Gesundheitsversorgung zu meistern. Im Bereich der finanzwirksamen Maßnahmen ist eine weiter steigende Selbstbeteiligung der Patienten vorgesehen, durch eine

„Praxisgebühr“ von 1 Euro je medizinischer Behandlung. Davon ausgenommen sind Jugendliche unter 16 Jahren, schwangere Frauen sowie die sehr einkommensschwache Personengruppe, die durch die CMU⁹ krankenversichert ist. Darüber hinaus wird die Eigenbeteiligung bei stationärer Behandlung (*forfait hospitalier*) von derzeit 13 Euro pro Tag schrittweise bis 2007 auf 16 Euro erhöht – ein Kostenanteil, den nahezu 90 % aller Franzosen über eine individuelle Zusatzversicherung abdecken. Schließlich wird auch die Bemessungsgrundlage für die Erhebung der steuerähnlichen Sozialabgabe CSG verbreitert (statt bislang 95 % des Bruttoeinkommens werden zukünftig 97 % zu Grunde gelegt). Für einkommenssteuerpflichtige Rentner wird der bislang ermäßigte Steuersatz des CSG von 6,2 auf 6,6 % erhöht. Schließlich wird der CSG-Satz für Vermögens- und Kapitaleinkommen um 0,7 % erhöht.

Weitere Elemente der Reform sind ein erschwerter direkter Zugang zur fachärztlichen Behandlung und die Einführung eines individuell zugeschnittenen medizinischen Dossiers zur besseren langfristigen Behandlung der Patienten durch eine vollständigere und adäquatere Information. Schließlich zielt die Reform auf eine verstärkte Entwicklung und Nutzung von Generika und auf die Einsetzung eines unabhängigen Expertenkreises zur besseren Strukturierung des pharmazeutischen Angebots.

Auch wenn diese jüngste Sozialreform der Regierung Raffarin ohne Zweifel sehr breit angelegt ist, werden dennoch echte Alternativen der Gesundheitssicherung nicht thematisiert. Ob so die Kostenentwicklung wirklich beherrscht werden kann oder ob Frankreich weiter eine finanzielle Bugwelle vor sich herschiebt, bleibt offen.

5. Arbeitsmarktreform – „Fördern und Fordern“ à la française

Dass die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt von entscheidender Bedeutung für die Systeme sozialer Sicherung in Deutschland und Frankreich sind, darauf haben wir eingangs bereits hingewiesen. Auch der Status des Einzelnen in zentralen Bereichen des sozialen Sicherungssystems in

beiden Ländern, ist von seiner Stellung im Erwerbsleben abhängig.

Angesichts der strukturellen Abhängigkeiten sozialer Sicherung von Beschäftigung kommt natürlich der Arbeitsmarktentwicklung und –politik und den jüngsten Refor-

men eine herausragende Bedeutung bei der Analyse des französischen Sozialstaats zu.

Kern des Problemdrucks ist – wie in der Bundesrepublik Deutschland – die seit Jahren auf hohem Niveau stagnierende von Zyklus zu Zyklus steigende Arbeitslosigkeit. Hinzu kommen eine im internationalen Vergleich niedrige Beschäftigungsquote insgesamt (auch hier entsprechend der Situation hierzulande) und ein – angesichts der demografischen Perspektiven – besonders problematischer Rückgang der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer.

Außerdem bestimmen hohe Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit und eine deutlich höhere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei schwach qualifizierten Arbeitnehmern den Arbeitsmarkt in Frankreich. Diese strukturellen Probleme werden durch den tief greifenden Wandel der Beschäftigungsformen noch verstärkt. Leiharbeit, befristete Verträge, staatlich geförderte Beschäftigungs- und Ausbildungsplätze haben sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdreifacht.

Auch wenn den makroökonomischen Rahmenbedingungen, den globalen ordnungs- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen vor allem im Bereich der Wachstumsförderung bzw. des Steuer- und Sozialleistungssystems entscheidende Bedeutung für die Entwicklung der Arbeitsmärkte zukommen, so sind doch in den letzten Jahren Strategien und Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und der arbeitsmarktpolitischen Steuerung im engeren Sinne zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussionen gerückt.

Das Profil der Arbeitsmarktpolitik

Wichtigstes und zentrales Instrument dieser Politik ist in Frankreich die Abgabenerlassung der Arbeitgeber bzw. eine individuelle Beschäftigungsprämie, insbesondere in den unteren Einkommensbereichen.

Verbunden mit einem zweiten zentralen Instrument der Arbeitsmarktpolitik, nämlich der generellen, gesetzlichen Arbeitszeitver-

kürzung auf 35 Stunden wöchentlich, hat Frankreich ganz ohne Zweifel einen eigenständigen Pfad beschritten: Diese Kombination von Arbeitszeitverkürzung und Senkung der Arbeitskosten stellt sicherlich die besondere Originalität der Arbeitsmarktpolitik Frankreichs zu Beginn des neuen Jahrhunderts dar.

Dieses Profil ist in jüngster Zeit einem starken Wandel unterworfen. So sind die Regelungen der beiden Gesetze zur Arbeitszeitverkürzung 1999 und 2000 von der Regierung Raffarin bereits wenige Monate nach der Amtsübernahme 2002 modifiziert worden. Auch wenn die 35-Stunden-Woche nicht generell verworfen wird, so führen die jetzt gültigen Regelungen doch zu einer faktischen Wiedereinführung der 39-Stunden-Woche, vor allem durch die Erhöhung des Überstundenkontingents ohne Zuschläge auf 180 Stunden jährlich, verbunden mit einer deutlich erleichterten Handhabung dieses Instruments. Hinzu kommt der Stopp der Einführung der 35-Stunden-Woche in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten.

Ein dritter Pfeiler in der französischen Arbeitsmarktpolitik ist der Einsatz von Beschäftigungsprogrammen, die auf besondere Zielgruppen, insbesondere Jugendliche und Langzeitarbeitslose zugeschnitten sind. Diese auf Zielgruppen orientierte Beschäftigungsförderung verstand und versteht sich in Frankreich immer auch explizit als Instrument einer Absicherung nach unten für arbeitsmarktpolitisch besonders bedrohte Gruppen. Auch wenn die Regierung Raffarin bei diesen Zielgruppen von 510 000 solcher geförderten Arbeitsplätze nahezu 12% gestrichen hat, bleibt ihre Reformpolitik dennoch von einer explizit „sozialen“ Betrachtung der Arbeitslosigkeit weitgehend bestimmt. Mit Nachdruck verweist darauf auch das jüngste Reformprojekt der französischen Sozialagenda, nämlich der mehrjährige „plan de cohésion sociale“, verbunden mit dem Namen des federführenden Ministers Borloo. Beschäftigungsförderung für marginalisierte Gruppen nimmt dabei einen zentralen Platz ein.

Zur Arbeitsmarktpolitik als Teil der Sozialpolitik in Frankreich gehört aber vor allem auch ein zweistufiges System von Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit entsprechend den Regelungen in Deutschland bis zur Verabschiedung von Hartz IV: eine Ebene von Versicherungsleistungen, die

weitgehend aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert wird und eine zweite Ebene (Allocation Spécifique de Solidarité ASS), die aus Steuermitteln finanziert wird. Sowohl Anspruchsvoraussetzung als auch Leistungsniveau und -dauer sind auf den beiden Ebenen unterschiedlich.

Aktivierung – die französische Variante

Auch hier durchaus vergleichbar der Entwicklung in Deutschland, sind es gerade diese Teilsysteme sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit, die im Kontext einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik – einer Politik des „Förderns und Forderns“ à la française – ins Zentrum der Reformdebatten in Frankreich gerückt sind. Zeitlicher Ausgangspunkt einer veritablen Aktivierungspolitik, die sich erstmals auf alle Beschäftigungssuchende erstreckt, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, ist die Debatte um die Neuordnung der Sozialbeziehungen (refondation sociale) Anfang 2000. Die Arbeitgeber und ihre Verbände forderten eine grundsätzliche Änderung der Arbeitslosenversicherung durch eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld bzw. durch eine Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung.

Diese Forderungen waren z.T. sehr heftig umstritten. Dennoch wurde im Oktober 2000 eine neue Übereinkunft von Gewerkschaften und Arbeitgebern unterzeichnet, die die Regelungen zum System der Arbeitslosenversicherung neu kodifiziert. Der zentrale Punkt dabei war die erstmalige Verknüpfung von Lohnersatzleistung und Vermittlung durch einen so genannten Wiedereingliederungsplan, des „Plan d’aide au retour à l’emploi“ (PARE). Der dabei vorgesehene individuelle Aktionsplan (plan d’action personnalisé – PAP), ein auf den einzelnen zugeschnittenes profiling, sollte die Arbeitsvermittlung in dem Sinne aktivieren, dass sowohl die Arbeitsangebote als auch die individuelle Bemühung um Wiederaufnahme einer Arbeit optimiert werden. Zugleich sollte die Gewährung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung an die Erfüllung dieser Bedingungen gekoppelt

werden. Der französische Arbeitgeberverband forderte als Sanktionsmöglichkeit die Streichung der Lohnersatzleistung, wenn eine solche Eingliederungsvereinbarung nicht abgeschlossen wird, bzw. wenn Arbeitsangebote mehrfach abgelehnt werden.

Die damalige Regierung Jospin hat die Verknüpfung von Vermittlungsbemühungen und Lohnersatzleistungen und mehr noch die ursprünglich vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten erheblich abgemildert. Auch wenn sich mit diesen seit Juli 2001 gültigen Regelungen der französische Arbeitgeberverband nicht durchsetzen konnte, so ist es dennoch gelungen, die (vermuteten) Wechselwirkungen zwischen aktiven und passiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenversicherung im Sinne des Aktivierungsparadigma zu strukturieren. Die französische Reformdebatte wird seit diesen Entscheidungen mehr und mehr von einer Politik geprägt, die Einsparungen durch eine Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen mit einer Strategie der Anreize zur Arbeitsaufnahme verbinden. Sie wird von der aktuellen Regierung Raffarin weiter forciert. So wurde die bisherige Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld von 30 Monaten auf 23 Monate abgesenkt. Personen, die vor dem 1. Januar 2002 bereits Arbeitslosengeld bezogen, sollten ab Januar 2004 keine Leistungen mehr aus dem beitragsfinanzierten Versicherungssystem erhalten. Davon betroffen wären zwischen 130.000 und 180.000 Personen. Damit wäre eine erhebliche Verschiebung aus dem beitragsfinanzierten in die steuerfinanzierten Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit vorprogrammiert. Abhängig vom bisherigen Erwerbsverlauf vor allem vom Nachweis einer fünfjährigen Versicherungszeit in den letzten zehn Jahren, von der familiären Situation, insbesondere den Einkünften des Ehepartners und der Bedürftigkeit, kann ein Arbeitsloser entweder Leistungen aus der Arbeitslosenhilfe ASS oder aus dem gesetzlichen Mindesteinkommen RMI beziehen. Die Regierung Raffarin hat nun diesem vorhersehbaren Anwachsen der Ansprüche an die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe ASS und von Bedürftigkeitsprüfungen abhängigen Leistungssystemen insofern zu begegnen gesucht, dass auf diesen Ebenen die Anspruchsvoraussetzungen und die Bezugsdauer verschärft bzw. verkürzt wurden. Im Kern war eine Abschaffung der zweiten

Quelle: OFCE
Entnommen: Les Echos,
10. Juni 2004

Übersicht: Arbeitsmarktpolitik der Regierung Raffarin I und II

Eingeführte Maßnahmen	Wirkung
Reform bestehender Fördermaßnahmen – emplois-jeunes, contrats emploi solidarité et consolidé (CES-CEC), Juni 2002	Auslaufen des Projekts emplois-jeunes, Rückführung der CES-CEC-Empfänger. Ungefähr 70.000 geförderte Stellen im Jahr.
Contrat-jeune en entreprise (CJE), August 2002	Unbefristeter Vertrag im Betrieb, Vollzeit, befreit von Sozialabgaben, für nicht qualifizierte Jugendliche (zwischen 16 und 22 Jahren).
Flexibilisierung der 35-Stunden-Woche, September 2002	Stopp der 35-Stunden-Woche in Klein- und Mittelbetrieben mit weniger als 20 Angestellten. Anhebung der Überstundenquote von 130 auf 180 Stunden. Anpassung SMIC Perspektive 2005. Befreiung von Abgaben nach Gehaltshöhe und Arbeitsdauer.
Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, Januar 2003	Anhebung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge (von 5,8% auf 6,4%).
Neuaufgabe Programm Civis, Oktober 2003	Gemeinnützige Arbeiten: Befristeter Vertrag für höchstens drei Jahre, für Jugendliche (zwischen 16 und 24 Jahren), 25.000 Einstellungen vorgesehen bis Ende 2005.
Beschäftigungsprämie (PPE), Oktober 2003	Anhebung; Neuorientierung bei Teilzeit.
Arbeitslosenversicherung (Leistungen Unedic), Januar 2004 (für Arbeitslose seit 2003)	Senkung der Bezugsdauer von 30 auf 23 Monate
Reform der Arbeitslosenhilfe ähnlichen Allocation spécifique de solidarité (ASS), Januar 2004	Beschränkungen in Folge der Regionalwahlen vom März 2004 aufgehoben.
Vorruhestand, Januar 2004	Zusätzlich 100.000 im Jahr 2004 – 85.000 im Jahr 2005.
Aktives Mindesteinkommen (RMA), April 2004	Aktivierung der RMI-Empfänger (vergleichbar Sozialhilfe). Niedrige Kosten, aber auch eingeschränkte Ansprüche (Rente).
Gastronomie, Juli 2004	Befreiung von Sozialabgaben bis Ende 2005, dann Senkung der Mehrwertsteuer.

Ebene ASS vorgesehen, vergleichbar der Abschaffung der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe durch das so genannte Hartz IV Gesetz in Deutschland. Im Gegensatz allerdings zur Durchsetzung dieser Reformpolitik in Deutschland hat die französische Regierung dieses Vorhaben nach starken Protesten und nach der „Denkzettel-Wahl“ im März 2004 wieder zurück genommen.

Versucht man insgesamt die französische Reformpolitik seit Beginn der 2000er Jahre und verstärkt seit 2002 zu umreißen, so lassen sich ohne Zweifel eine stärkere Aktivierung der herkömmlichen Arbeitsmarktpolitik verbunden mit Ansätzen der Deregulierung ausmachen. Allerdings haben beispielsweise vergleichbare Zumutbarkeitsregelungen wie in Deutschland (die einer faktischen Aufhebung des bislang praktizierten Qualifikationsschutzes gleichkommen) bisher keinen Eingang in die französische Reformpolitik gefunden. Die französische Politik bleibt (zumindest teilweise) einem Leitbild verhaftet, das als „traitement social du chômage“, als soziale Antwort auf die Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren herausgebildet wurde. Es ist eben dieses Spannungsfeld zwischen Deregulierung und traditionellem Sozialschutz, das weiterhin stärker als in Deutschland die Arbeitsmarktpolitik à la française bestimmt.

6. Schlussfolgerungen

Seit den 1990er Jahren schlagen Sozialreformen in Deutschland und Frankreich unterschiedliche Richtungen ein. Bleibt es bei der Dynamik divergierender Reformpisten, dann könnten beide Länder für zwei Modelle des sozialen Schutzes in der EU stehen: Deutschland für Reformen, die auf betriebswirtschaftliches Handeln und Denken ausgerichtet sind und peu à peu Abschied nehmen vom tradierten Sozialstaat, der die klassischen Risiken einer Industriearbeitsgesellschaft abfedert. Diese Entwicklung zeigt sich am klarsten in der Rentenreform 2001, die mit Einführung einer staatlich geförderten Kapitalrente, der sogenannten Riester-Rente, traditionelle Sozialstaatslogik verlässt und die Qualität der Altersvorsorge zunehmend von der Entwicklung der Finanzmärkte abhängig macht.

Frankreich hingegen steht für „pfadabhängige“ Reformen, die den bestehenden Sozialstaat mit einer starken Umverteilungskomponente nachhaltig sichern wollen. Trotz weltweiter Tendenzen zur Vermarktlichung des sozialen Schutzes setzt Frankreich im Gesundheitswesen, in der Renten- und Familienpolitik weiterhin auf staatliche Steuerungskompeten z.B. im Gesundheitswesen: Trotz einer gewissen Reformwut (20 Reformen seit 1976), um die monströsen kumulierten Defizite von rund 34 Mrd. Euro in den Griff zu bekommen, wehrt sich der Staat gegen eine marktliberale Öffnung. Traditionelle Instrumente kommen zum Einsatz, wie Ausgabenbegrenzung der Kosten im Gesundheitswesen durch Budgetierung, durch einen hohen Grad an Selbstbeteiligung der Patienten, durch neue Gebühren (1 Euro Praxisgebühr), durch Leistungseinschränkungen und Strukturveränderungen (Krankenhausstrukturpläne) und durch verstärkte staatliche Kontrollinstanzen. Als eine schleichende Neuorientierung der bisher überwiegend auf Beitragszahlungen beruhenden Sozialversicherungen könnte die zunehmende Fiskalisierung der Kranken- und auch der Rentenversicherung gesehen werden, wie sie mit Einführung einer besonderen Sozialsteuer (CSG) seit 1991 eingeleitet wurde. Dennoch laufen der medizinischen Versorgung weiterhin die Kosten davon, so dass derzeit nicht ent-

schieden ist, welches Regulierungsmodell – Sozialstaatlichkeit oder Vermarktlichung – sich langfristig durchsetzen wird.

Ähnlich in den Renten-, Arbeitsmarkt- und Familienreformen. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen drehen an den bekannten Stellschrauben: Sie verstärken personengruppenspezifische Interventionen (Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit, Erhöhung der Erwerbsquoten Älterer) und verlängern die Arbeitszeiten, allerdings anders als in Deutschland mit Lohnausgleich. In der Kontinuität französischer Sozialpolitikreformen steht auch, wiederum im Unterschied zu Deutschland, das Bemühen einer Absicherung nach unten, also einer armutsvermeidenden Politik im Dienste sozialer Kohäsion, wofür Frankreich sich sogar eigene Fachabteilungen im zuständigen Ministerium leistet. Auch Reformen in der Familienpolitik halten an alten und bewährten Leitbildern fest, dem der erwerbstätigen Mutter und dem der kinderreichen Familien, die es zu unterstützen gilt. Zugleich leiten die Raffarin-Reformen jedoch eine Wende ein: weniger universelle Familienleistungen, mehr zielgruppenspezifische Leistungen für untere und mittlere Einkommen und Ausweitung des Erziehungsgeldes auf das erste Kind.

Während sich in Deutschland schrittweise eine neue Auffassung von sozialer Sicherheit konstituiert, bleibt Frankreich – zumindest zunächst noch – seinem tradierten Sozialmodell verhaftet, was jedoch nicht per se heißen muss, dass die Reformen für die Gesellschaft weniger schmerzhaft ausfallen.

Aktuelle Publikationen des dfi

Frank Baasner/Wolfgang Neumann: „Deutschland – Frankreich: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Eine analytische Bestandsaufnahme“/Ludwigsburg: DFI, 2005. – ca. 120 S. – (dfi compact, Nr. 4)

Wolfgang Neumann (Hrsg.): „Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland.“ – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004. – 264 S.

Ernst & Young/Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): „La Pratique des Affaires en Allemagne.“ – Paris: Ernst & Young 2004. – 163 S.

Frank Baasner/Katarina Elbogen: „Deutsch-französische Kooperation in der Journalistenausbildung“ /Ludwigsburg: DFI, 2003. – 89 S. – (dfi compact, Nr. 3)

„Adolf Kimmel, Pierre Jardin (Hrsg.) Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation. In Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Institut“. – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – 541 S. – (Frankreich-Studien Bd. 6).

Tätigkeitsberichte des dfi 2003 und 2004 – kostenlos

„Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven“. / Hrsg.: Michael Meimeth, Joachim Schild – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – 332 S.

Wolfram Vogel: „Demokratie und Verfassung in der V. Republik. Frankreichs Weg zur Verfassungsstaatlichkeit“. – Opladen: Leske und Budrich, 2001, 347 S. (Frankreich-Studien Bd. 4)

Frankreich-Jahrbuch. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

2004 mit dem Themenschwerpunkt: **„Reformpolitik in Frankreich“.** Mit Beiträgen von Pierre Bréchon, Alistair Cole, Vivien A. Schmidt u.a., 2005 i.E. – ca. 350 S.

2003 mit dem Themenschwerpunkt: **„Kulturelle Vielfalt gestalten“.** Mit Beiträgen von Frank Baasner, Jacques Demorgon, Christoph Barmeyer u.a., 2004. – 270 S.

2002 mit dem Themenschwerpunkt: **„Frankreichs neue Wirtschafts- und Gesellschaftsdynamik“.** Mit Beiträgen von François Morin, Elie Cohen, Philippe d'Iribarne u.a., 2003. – 338 S.

Die Aktuellen Frankreich-Analysen des dfi

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Wolfram Vogel

Herausgeber:
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34, D-71634 Ludwigsburg

Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0
Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50
E-mail: info@dfi.de

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten: <http://www.dfi.de>

Zuletzt erschienene Aktuelle Frankreich-Analysen:

W. Vogel: Neue Dynamik im alten Europa: Deutsch-französische Beziehungen zwischen Jubiläum und Osterweiterung der EU, Februar 2004. – 15 S.

W. Vogel: Frankreichs Europapolitik nach der Wahl – Perspektiven für Deutschland und Europa, August 2002. – 12 S.

J. Schild: „Den Rhein vertiefen und erweitern“? – Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel, Februar 2001. – 12 S.